

IL TRATTATO DI OSIMO: CHI RICORDA LA RINUNCIA A UNA PARTE DEL TERRITORIO NAZIONALE?

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Presidente di Coordinamento Adriatico – Bologna

Intervento
Aprile 2019

RIASSUNTO

Relazione presentata dall'autore al convegno "Prima e dopo il Trattato di Osimo: riflessioni", a cura dell'associazione Coordinamento Adriatico, il 6 aprile 2019 a Osimo (Ancona).

PAROLE CHIAVE

Trattato di Osimo, autodeterminazione dei popoli.

ABSTRACT

THE TREATY OF OSIMO: WHO REMEMBERS THE RENUNCIATION OF A PART OF THE NATIONAL TERRITORY?

The speech presented by the author at the conference "Before and After the Osimo Treaty: Reflections", organized by the Adriatic Coordination Association on 6th April 2019 in Osimo (Ancona).

KEYWORDS

Treaty of Osimo, self-determination of peoples.

1. I precedenti del Trattato

Il 10 novembre 1975 con la sigla del Trattato che prende il nome dalla città di Osimo dove venne firmato, si concludeva la vicenda relativa alla cessazione della sovranità italiana sul territorio della Zona B del mai costituito Territorio Libero di Trieste (TLT) ai sensi del Trattato di pace del 1947¹.

Per comprendere il significato del Trattato occorre prendere le mosse dagli esiti del secondo conflitto mondiale che hanno sconvolto il territorio nazionale portando alla rinuncia di quelle province per cui centinaia di migliaia d'italiani si erano sacrificati nel precedente primo conflitto al fine di completare le aspirazioni risorgimentali.

¹ Sulla mai avvenuta costituzione del TLT, la giurisprudenza era sempre stata concorde. Tra le pronunce risalenti che hanno affermato la mancata venuta ad esistenza del TLT si menzionano: Corte di Cassazione S.U. civile, 15 marzo 1951, n. 658; Consiglio di Stato Sez. V, 7 ottobre 1953, n. 579; Corte di Cassazione Sez. I, 9 ottobre 1953, n. 3288. La questione è stata più recentemente affrontata in modo organico da un'importante sentenza del TAR del Friuli Venezia Giulia (28 ottobre 2013, n. 530).

Il Trattato del 1947 aveva previsto il passaggio alla Jugoslavia della quasi totalità della Venezia Giulia. Per il territorio di Trieste e di un'area circostante si sarebbe costituito il TLT. Al momento dell'entrata in vigore del Trattato di pace sarebbe cessata la sovranità italiana (art. 21, comma 2). Ma tale abbandono veniva strettamente legato all'introduzione nel territorio di un regime provvisorio, anticipante quello definitivo regolato da apposito Statuto, definito dalle Nazioni Unite (NU, art. 21, comma 3). Questa condizione non si è mai avverata. Non è quindi ipotizzabile che venendo meno l'attivazione del potere delle NU sul territorio per carenza d'intervento delle stesse NU venisse meno la sovranità italiana creandosi una situazione impensabile di vuoto giuridico-amministrativo. In realtà la situazione di potere che si produsse fu quella di una sospensione/quiescenza della sovranità italiana sostituita dal potere provvisorio delle potenze occupanti. Il TLT risultò diviso in due Zone: quella A sotto amministrazione angloamericana e quella B affidata all'amministrazione militare jugoslava. Di fatto gli jugoslavi fin dall'origine trattarono la Zona B come territorio annesso applicando il diritto jugoslavo. Va tuttavia notato che il Trattato di pace (art.21, comma 4) precisava in modo del tutto chiaro che "Il Territorio Libero di Trieste non sarà considerato come territorio ceduto, ai sensi dell'articolo 19 e dell'Allegato XIV del presente Trattato". Quindi il territorio in parola mai avrebbe potuto essere considerato passato alla Jugoslavia, anche se quest'ultima lo considerò di fatto passato per quanto riguarda la Zona B.

Nel 1948, alla vigilia delle consultazioni elettorali in Italia, gli Stati Uniti e le altre potenze occidentali vollero prospettare un'apertura verso l'Italia sostenendo che, visto che la Jugoslavia si comportava come potenza sovrana della zona di sua pertinenza senza concedere o rispettare i diritti che avrebbe dovuto assicurare in base al Trattato per le popolazioni italiane residenti, raccomandavano il ritorno del Territorio Libero di Trieste alla sovranità italiana. Tutto ciò era condensato nella Dichiarazione tripartita del 26 marzo 1948.

Il passaggio successivo è costituito dal Memorandum d'intesa del 5 ottobre 1954. Anche questa soluzione fu concordata fra potenze occidentali e Jugoslavia e imposta con la clausola *ne varietur* all'Italia. Si trattò di un accordo in forma semplificata che non venne sottoposto al Parlamento per l'autorizzazione alla ratifica, come sarebbe stato necessario trattandosi di accordo incidente sulla delimitazione del territorio nazionale. Con questo Memorandum fu deciso il ritorno di Trieste all'Italia e fu stabilita una separazione di zone che, equivocamente, si diceva sarebbe stata temporanea e precaria, tanto è vero che nel testo italiano si parlava non di linea di confine ma di linea di demarcazione (ma, al contrario, il testo inglese e quello jugoslavo utilizzavano il più pertinente termine di linea di confine) fra la zona che, di fatto, sarebbe rimasta sotto sovranità italiana (la Zona A) e la zona che, di fatto, sarebbe stata destinata alla sovranità jugoslava (la Zona B). Sovranità che in concreto già c'era. Era comunque un modo per cercare di conciliare situazioni abbastanza differenziate

e contrapposte, dando soprattutto all'Italia il contentino del ritorno a Trieste. Lo Statuto Speciale, annesso al Memorandum, avrebbe avuto una particolare importanza perché conteneva una disciplina giuridica piuttosto articolata dei diritti civili, culturali e politici, soprattutto garantendo il bilinguismo, la tutela della toponomastica e così via. Tutto questo però, solo nelle due zone del vecchio Territorio Libero.

Il Memorandum presupponeva il dato storico della constatata impossibilità di costituzione del TLT. Com'è stato ricordato in un'importante sentenza (TAR Friuli-Venezia Giulia, 28 ottobre 2013, n. 530):

la nascita del Territorio Libero e il conseguente passaggio della sovranità allo stesso erano condizionati almeno dal primo atto istitutivo di detto Territorio Libero, cioè dalla nomina da parte del Consiglio di sicurezza del suo Governatore. Ciò per evidenti motivi pratici, in quanto solo con la nomina del Governatore si potevano applicare lo Statuto provvisorio prima e quello definitivo poi, ma anche per la decisiva ragione che la nomina del Governatore ad opera del Consiglio di sicurezza avrebbe evidenziato la volontà concorde delle grandi potenze di attuare quella parte del Trattato di pace che istituiva il Territorio Libero. Ebbene, come noto, la designazione del Governatore non avvenne mai e quindi il Territorio Libero non venne mai ad esistenza e non si ebbe alcun trasferimento di sovranità.

Già in precedenza la giurisprudenza aveva preso atto della mancata attivazione del TLT².

Fino al Trattato di Osimo l'Italia, anche se in modo discutibile, aveva tenuto aperta la questione della sovranità sulla zona occupata dalla Jugoslavia. Per un ventennio si era sostenuta la tesi per cui la sovranità era formalmente rimasta nella speranza di potere recuperare in sede negoziale il controllo dei comuni costieri del litorale capodistriano. Quindi mentre col 1954 la cessazione dell'occupazione alleata e il riconoscimento dell'"amministrazione" italiana era pacificamente in linea con la continuità della sovranità italiana sulla Zona A, per la Zona B il discorso era più complicato, in quanto la vicina Jugoslavia si era impadronita del controllo del territorio e faceva coincidere l'idea di amministrazione con una sovranità di fatto pretendendo che l'Italia accettasse senza remore di alcun genere tale stato di cose. La versione, caldeggiata dal mondo degli esuli, era nel senso del carattere precario del regime della Zona B. Il territorio era stato occupato e la Jugoslavia esercitava un potere di fatto in sostituzione di quello dell'Italia che manteneva la sovranità dal momento che non si era realizzato il TLT come voluto dal Trattato del 1947. Da questa impossibilità derivava il mantenimento della sovranità e in questo senso

² Corte di Cassazione S.U. civili, 15 marzo 1951, n. 658; Consiglio di Stato, Sez. V, 7 ottobre 1953, n. 579; Corte di Cassazione Sez. I civile, 9 ottobre 1953, n. 3288; Corte di Cassazione S.U. penali., 24 novembre 1956; Corte di Cassazione Sez. I civile., 7 ottobre 1967, n. 2290.

erano diverse sentenze della Corte di Cassazione. Pure l'atteggiamento del Governo italiano, anche se con evidenti contraddizioni, era in certi frangenti a favore del persistere della sovranità. Indicativa fu la protesta formale del Ministero degli Affari esteri, con un vivace scambio di note, quando la Jugoslavia tra febbraio e aprile 1974 aveva apposto segnali metallici nei punti transito fra le due Zone assimilando i passaggi a valichi di frontiera, confermandosi in tal modo da parte italiana la convinzione della sussistenza di diritti di sovranità.

2. L'infondata diatriba sulla sovranità

La questione della sovranità era quindi centrale per la definizione del confine di Stato che sarebbe stata risolta soltanto con Osimo. A questo punto non è il caso di ricordare in dettaglio le diverse opinioni favorevoli e contrarie sul tema della sovranità. Ci si limita a sottolineare come la Corte costituzionale nella sentenza n. 53 del 1964 avesse affermato in modo netto il permanere della sovranità italiana. Secondo la Corte "...la tesi che appare preferibile secondo la quale la sovranità italiana sul Territorio triestino non è mai cessata" si comprendeva riconoscendo al Memorandum d'intesa di Londra la natura di atto contenente "misure pratiche che si concretarono nel passaggio all'amministrazione italiana e a quella jugoslava rispettivamente della Zona A e della Zona B del Territorio triestino". Di conseguenza il Memorandum manifestava "una soluzione di carattere provvisorio e straordinario, conseguenza dello stato di necessità". Le conclusioni cui giungeva la Corte erano particolarmente importanti: "Il problema di fondo non veniva perciò né risolto né pregiudicato: per l'Italia questo problema significava l'ulteriore destino della Zona B, di una parte, cioè, del territorio nazionale sulla quale l'Italia intendeva conservare e riaffermare i suoi diritti". Sul punto quindi la Corte non manifestava dubbi. La sovranità sussisteva anche sulla parte del territorio occupata nel dopoguerra da uno Stato straniero che, di fatto, pretendeva esercitarvi poteri sovrani. Il Trattato che avesse riconosciuto la sovranità jugoslava avrebbe quindi necessariamente comportato una cessione innovativa del precedente regime e non una semplice ratifica dell'esistente.

Di conseguenza il Trattato comportava la rinuncia alla sovranità dopo un ventennio d'incertezze e polemiche. In pratica i partiti del tempo avevano sostanzialmente deciso la rinuncia, salvo momentanee incertezze, ma si trovavano in difficoltà a dare dimostrazione d'impotenza verso il vicino. Le divisioni della politica nazionale creavano di volta in volta contrasti non facilmente superabili. A grandi linee si può riscontrare la disponibilità del PCI alla rinuncia in coerenza con l'indirizzo internazionalista seguito fin dai tempi precedenti al Trattato di pace. Fino dal 1944 il Comitato di liberazione dell'Alta Italia (CLNAI) controllato dai comunisti aveva dimostrato di rinunciare alla sovranità territoriale sulle aree mistilingui del-

la Venezia Giulia a favore dei comunisti jugoslavi. Successivamente alle vicende seguite al Trattato di pace rimanevano le incertezze sulla Zona B ma rispetto a quest'area rimaneva predominante la disponibilità dei comunisti alla rinuncia.

Quanto alla DC, qui si scontravano opposte tendenze, favorevoli al mantenimento della sovranità le une, favorevoli alla rinuncia le altre. Dopo lo sganciamento da Mosca del regime titoista divenne consistente la propensione alla rinuncia per favorire la continuazione del regime pro occidentale di Tito messo in difficoltà dagli autonomisti croati e comunque bisognoso di assicurare la sua sopravvivenza anche attraverso l'acquisizione del territorio istriano in contestazione. I Governi succedutisi nel tempo avevano fino dal 1971 iniziato trattative segrete con i vicini che si protrassero per circa tre anni con alterne vicende. Si arrivò a una presa di posizione formale in un dibattito parlamentare nel mese di ottobre del 1975 quando il Governo comunicò la decisione di addivenire alla chiusura della questione tramite rinuncia formale alla sovranità sulla Zona B.

La svolta definitiva si avrà nel momento in cui Moro intese estendere la maggioranza al PCI e quindi decise di agevolare l'indirizzo di Berlinguer favorevole alla Jugoslavia. Il colloquio di Brioni fra Tito e Berlinguer nel marzo 1975 sarà la premessa alla collocazione di una pietra tombale sulla italianità della Zona B. Da quel momento tutto si accelera e si giunge alla fatidica firma di Osimo. In realtà le trattative con alterne vicende si erano condotte in forma segreta dalla fine degli anni Sessanta. La svolta a livello bilaterale fu la conferenza di Ragusa (Dubrovnik) fra i ministri degli esteri dei due Paesi nel marzo del 1973. Nel dibattito parlamentare dell'ottobre 1975 il ministro degli esteri Rumor riferì sul proposito di accordo diretto ad azzerare il contenzioso di confine con la Jugoslavia senza rendere però pubblici i termini degli accordi che venivano negoziati al di fuori del circuito dell'amministrazione degli Affari esteri. La riservatezza caratterizzò tutta la fase preparatoria dell'accordo. Le associazioni rappresentative dell'esodo non furono minimamente coinvolte. La Regione Friuli Venezia Giulia che ai sensi della Legge costituzionale 31 gennaio 1973 avrebbe dovuto essere consultata in relazione ad accordi internazionali interessanti il traffico confinario e portuale e doveva essere messa in condizione di dare il suo apporto risultò informata solo a cose fatte.

La fase della delibera parlamentare del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione non ha avuto storia. Un primo disegno decadde per scioglimento anticipato delle Camere nella primavera del 1976. Un secondo definitivo disegno fu approvato nel marzo del 1977.

Lo schieramento maggioritario coinvolse le sinistre e la Democrazia Cristiana. Il Partito Comunista era stato il più convinto sostenitore della rinuncia alla sovranità sulla Zona B e di una politica fortemente collaborativa e sostanzialmente rinunciataria verso i vicini. Qualche frangia democristiana e i partiti di centro si dimostrarono contrari. Contrarissimi e svolgenti una forte opposizione, i missini.

3. I contenuti dell'accordo

Il Trattato del 10 novembre 1975 (eseguito con Legge 14 marzo 1977, n. 73), conosciuto come Trattato di Osimo, riconobbe che quella che era fittiziamente una linea provvisoria di demarcazione, in realtà, era un vero e proprio confine di Stato. Il Trattato comportò la rinuncia definitiva alla sovranità italiana sulla Zona B e il superamento del regime del Memorandum del 1954, eccezion fatta per il mantenimento di quanto prima disposto nella disciplina dello Statuto Speciale relativa ai diritti degli appartenenti alle rispettive minoranze.

Il Trattato prevedeva poi nei suoi allegati una serie d'interventi interessanti l'economia dell'area giuliana prossima al confine con la costituzione di una Zona franca industriale nel Carso triestino, la costruzione di una fantomatica idrovia collegante Italia e Slovenia, la definizione del confine marittimo. Tutte misure rivelatesi presto irrealistiche e, in effetti, non realizzate se non per la definizione delle acque territoriali.

Il Trattato, all'articolo 4, prevedeva la definizione di una forma d'indennizzo a favore dell'Italia per i beni sottoposti a misure espropriative da parte jugoslava dal 1945 al 10 novembre 1975. Si trattava di 32 leggi di nazionalizzazione, a vario titolo, illegittimamente applicate ai territori ceduti col Trattato di pace anche alla Zona B, rimasta formalmente sotto sovranità italiana fino all'operatività del nuovo Trattato dal 3 aprile 1977 (o, in via restrittiva, sicuramente fino all'operatività del Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954 / 26 ottobre 1954). Più in particolare il Trattato prevedeva (articolo 4) che Italia e Jugoslavia avrebbero concluso un accordo relativo a un "indennizzo globale e forfettario (...) dei beni, diritti e interessi delle persone fisiche e giuridiche italiane (...) che hanno fatto oggetto di misure di nazionalizzazione o di esproprio o di altri provvedimenti restrittivi da parte delle autorità militari, civili o locali jugoslave a partire dalla data d'ingresso delle Forze armate jugoslave nel suddetto territorio", e cioè dal maggio 1945.

Il successivo Accordo di Roma del 18 febbraio 1983, per il regolamento definitivo di tutte le obbligazioni reciproche derivanti dall'articolo 4 del Trattato prevedeva a fronte della definitiva acquisizione a favore della Jugoslavia, la corresponsione di un indennizzo all'Italia di 110 milioni di dollari Usa, a partire dal 1° gennaio 1990 in tredici annualità. Un elenco allegato includeva 179 beni lasciati in libera disponibilità degli optanti.

Conseguenza esterna al Trattato era la decisione della Santa Sede di ridistribuire il confine delle diocesi giuliane staccando la diocesi di Capodistria da quella di Trieste (17 ottobre 1977).

4. La ratifica e le sue conseguenze

La ratifica del Trattato avvenne in tempi non brevi. Il Governo infine non ebbe problemi a livello parlamentare, ma la situazione risultò particolarmente complessa a

livello triestino, dove l'opposizione della cittadinanza, composta per un non indifferente numero di esuli istriani, fu particolarmente forte. La polemica si mosse su due fronti: la contestazione della rinuncia territoriale che avrebbe portato a compimento l'esodo istriano dal territorio ceduto e l'opposizione alla realizzazione di una fantomatica Zona franca industriale nell'entroterra del Carso che avrebbe incentivato l'arrivo di mano d'opera slava con ulteriore compromissione dell'equilibrio etnico oltre all'assoluta indimostrabilità di vantaggi economici per Trieste.

La parte economica degli accordi era destinata a saltare a causa della fortissima opposizione creatasi a livello locale dove una Lista civica per Trieste si affermò nel 1978 per le elezioni amministrative conducendo a cancellare la Zona franca mista. Rimase la nuova frontiera e il regime fortemente penalizzante delle acque territoriali nel Golfo di Trieste. Si completò l'esodo degli italiani che tuttavia era stato già quasi totale dopo il 1954.

5. La violazione dell'autodeterminazione della comunità italiana

L'opposizione al Trattato va anche compresa riflettendo sul fatto che le popolazioni interessate a una sua attuazione erano state del tutto escluse da qualsiasi consultazione sui suoi termini. E questo sia per quanto riguardava la cessione del territorio sia per le compensazioni economiche di cui avrebbe beneficiato Trieste con la costituzione della Zona franca.

Lo stile seguito dal Governo fu quindi di totale disprezzo per la volontà delle popolazioni giuliane. E ciò era perfettamente in linea con i precedenti seguiti dalla politica nazionale dal dopoguerra in avanti. Tutto quello che è successo dopo la fase drammatica delle foibe e dell'esodo, ma anche i passi successivi compiuti dal Governo italiano per occuparsi del destino dei territori ceduti, è avvenuto evitando di coinvolgere le popolazioni interessate e la rappresentanza degli esuli.

Nessun peso hanno potuto avere i giuliani nella definizione delle decisioni che hanno condotto all'amputazione del territorio nazionale. Il "Trattato" di pace, in realtà imposto all'Italia, fu oggetto, comunque, di ampie discussioni all'Assemblea Costituente. Ma in tale sede nessun contributo diretto potevano dare i giuliani nell'acceso dibattito sulla firma e sulla ratifica del Trattato che direttamente li riguardava. Infatti, l'Assemblea non ha visto la presenza dei costituenti da eleggersi nei collegi di Fiume, Zara, Pola e Trieste. Non hanno quindi votato i cittadini italiani presenti in quelle province ancora sotto sovranità italiana. Non hanno votato i giuliani già distribuiti nei 109 campi profughi sparsi in tutta la penisola, quasi tutti ancora privi di residenza, alle prese con la sfida della sopravvivenza. I giuliano-dalmati non erano considerati "cittadini" con pari diritti, ma "profughi" in stato di emergenza. Quindi sono mancati tredici deputati dei collegi della Venezia Giulia, che rappresentavano un milione

d'italiani potenziali votanti. In questi territori nel giugno '46, a causa dell'occupazione militare jugoslava, non furono svolte le elezioni; come non si poterono tenere nella Provincia di Bolzano perché era sotto occupazione alleata e gli americani impedirono la costituzione dei seggi. Perciò la nostra Costituzione non ha avuto l'apporto dei parlamentari di quelle province. Questo per dire come già prima del Trattato di pace ci fosse stata l'amputazione del territorio nazionale e la riduzione degli spazi di partecipazione, con un'estraniamento delle nostre popolazioni sia dal processo costituente sia dalla partecipazione al dibattito sui trattati che le avrebbero riguardate.

Il suggerimento di ricorrere al plebiscito per verificare gli orientamenti della popolazione circa la volontà di mantenersi sotto sovranità italiana non fu preso in seria considerazione, anche se teoricamente avrebbe dovuto essere in linea con gli orientamenti ideologici di parte delle potenze vincitrici circa il rispetto della volontà delle popolazioni interessate al cambio di sovranità. Dopo il Trattato di pace, i successivi accordi con la Jugoslavia sono stati negoziati in segreto, ponendo gli italiani, e in particolare i giuliani, di fronte a una serie di fatti compiuti. Ma anche i molteplici accordi relativi alle opzioni e al regime dei beni furono raggiunti in segreto senza nessun concorso degli interessati. Le popolazioni giuliane hanno quindi costantemente subito scelte altrui.

Per quanto riguarda i precedenti interessanti la Zona B, nessun ruolo è stato riconosciuto ai giuliani sia nelle negoziazioni di Londra nel 1954 che in quella di Osimo nel 1975. Particolarmente significativa fu la lettera del vescovo di Trieste ad Andreotti al momento della ratifica quando il presule giuliano Santin chiedeva di soprassedere in quanto le popolazioni interessate alla cessione non erano state minimamente consultate.

6. Ridiscutere Osimo? La successione degli Stati di Slovenia e di Croazia

Uno dei problemi posti dal venir meno della Jugoslavia socialista e dalla costituzione di nuovi Stati in cui sono inclusi i territori giuliani, era dato dalla successione di questi ultimi nei trattati a suo tempo stipulati con la Repubblica Italiana o, in alternativa, dalla giuridica possibilità di ridiscuterli per avvenuta radicale mutazione dei presupposti di quegli accordi. Ci si è, infatti, interrogati sulla possibile riapertura delle aspettative degli esuli quanto a una revisione dei confini, la possibilità di rientro in patria, il riacquisto dei beni. Si è dunque riaperto all'inizio degli anni Novanta del secolo trascorso un dibattito che era stato sopito per qualche tempo.

Un interrogativo che in teoria poteva porsi era dato dalla possibilità di ridiscutere i vecchi accordi bilaterali di cui la Jugoslavia era Parte. Era questa un'aspettativa dell'associazionismo che venne tuttavia delusa. Le questioni sollevate, a

grandi linee, riguardavano i confini e il tema degli indennizzi. Per quanto riguarda i confini risultò del tutto evidente come non esistessero le premesse politiche per una radicale riconsiderazione dei vecchi trattati. La netta opposizione delle controparti e il dettato degli Accordi di Helsinki erano visti come impedimento. Si è comunque sostenuto che, in base alle regole di diritto internazionale, sarebbe bastato far riferimento a quello che era successo nel momento in cui si erano costituiti due nuovi Stati che hanno posto fra loro una frontiera al posto delle linee di demarcazione amministrativa fra parte slovena e parte croata nell'ambito della vecchia Zona B, giungendo a un'evidente violazione di un presupposto essenziale del vecchio accordo. E, in effetti, l'Italia e la Jugoslavia nel 1954 e nel 1975 consideravano essenziale che non si cambiassero le circoscrizioni amministrative del vecchio TLT (si veda l'articolo 8 del Trattato del 1975 che rinvia allo Statuto Speciale annesso al Memorandum del 1954). Ma le conseguenze dell'indipendenza dei due Stati vicini hanno portato a cambiare le circoscrizioni amministrative e addirittura posto un confine di Stato tra la zona croata e la zona slovena della vecchia Zona B. Perciò questo sarebbe – secondo l'articolo 60 della Convenzione di Vienna sui Trattati del 1969, ribadito nel 1986 – un caso di violazione sostanziale del trattato che giustificerebbe il recesso di uno dei contraenti. Si ha violazione sostanziale quando si verifica violazione di una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto o dello scopo del trattato, nel nostro caso dato dalla garanzia dell'immodificabilità delle circoscrizioni amministrative essenziali per l'Italia.

Altro profilo da considerare sarebbe stato dato dall'essenzialità della tutela delle proprietà private formalmente assicurata dal Trattato di pace ma resa impossibile dal regime di proprietà sociale vigente nella Jugoslavia socialista. Si consideri che il Trattato di Osimo derivava anche dalla considerazione, al momento della sottoscrizione inevitabile, che l'ordinamento socialista jugoslavo conosceva solo l'istituto della proprietà sociale. Ciò comportava l'impossibilità, secondo il regime giuridico del tempo, di fare salvi i diritti dei cittadini italiani sui beni siti nei territori ceduti, come voluto dal Trattato di pace. Gli accordi, quale quello di Osimo, che portarono l'Italia a riconoscere il passaggio alla proprietà sociale e ad accettare l'indennizzo dovevano pertanto considerarsi strettamente condizionati da tale realtà politica e giuridica del tempo che li rendeva necessitati. Il cambiamento di regime politico e sociale negli Stati successori intervenuto dopo il 1990 ha condotto al superamento del regime della proprietà sociale. Sarebbe quindi venuto meno il fondamento dell'impegno italiano a non avanzare rivendicazioni in relazione ai beni passati alla proprietà sociale. Risultavano allora presenti i requisiti richiesti dall'articolo 62 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 che avrebbero giustificato la risoluzione degli accordi per mutamento delle circostanze fondamentali per la manifestazione del consenso (c.d. *clausola rebus sic stantibus*). L'atteggiamento del Governo italiano è stato tuttavia quello di non

ridiscutere i confini già accettati con l'imposizione del Trattato di pace o concordati successivamente con la vicina Repubblica socialista tramite il Trattato di Osimo. Neppure furono trovate soluzioni per l'annosa questione del recupero di proprietà italiane oltreconfine trovandosi una dura preclusione nelle controparti in genere attestate sull'argomento dell'avvenuta definizione con i precedenti accordi tra Italia e Jugoslavia. Nessun beneficio sarebbe quindi derivato agli esuli dalle denazionalizzazioni varate in entrambi gli Stati.

Nell'ottobre del 1991 si tenne alla Camera dei deputati un dibattito in cui il Governo fu impegnato alla tutela della minoranza italiana nelle due repubbliche assicurando l'unitarietà della minoranza (22 e 23 ottobre). Il 15 gennaio 1992 fu siglato un Memorandum d'intesa sulla tutela della minoranza italiana in Slovenia e Croazia. La Slovenia poi si rifiutò di firmare il Memorandum, sostenendo che si sarebbe adeguata in modo unilaterale agli obiettivi dello stesso, e ciò in quanto l'Italia dava garanzie di reciprocità sulla minoranza slovena. La Croazia andò, almeno formalmente, più avanti apponendo la sua firma. Il Memorandum, comunque, riconosceva che la minoranza italiana in Istria e negli altri territori ceduti è un tutto unitario. Questo tutto unitario doveva essere rappresentato da un'unica organizzazione, che è l'Unione Italiana; si riconosceva l'autoctonia della minoranza italiana; si prendeva atto dell'esodo di massa; si prendeva atto dell'alterazione dell'equilibrio etnico in quelle aree. Quindi, politicamente, poteva essere un punto di partenza importante. In seguito questo Memorandum è stato congelato.

L'8 settembre 1992 avvenne la pubblicazione sulla "Gazzetta ufficiale" della dichiarazione unilaterale della Repubblica di Slovenia di subentro in una serie di trattati che l'ex Jugoslavia aveva stipulato con l'Italia. L'affermazione della successione automatica nei trattati accettata dall'Italia comportava che gli stessi fossero considerati ancora pienamente validi. Questo fatto suscitò scalpore nelle associazioni degli esuli e riscaldò la polemica sulla rinegoziazione o meno del Trattato. La questione in realtà è stata accantonata e, comunque mai sollevata dal Governo italiano. Ci si trova quindi in una situazione in cui con la Slovenia – a parte il suo atto di subentro unilaterale – non sono stati stipulati nuovi accordi di base, mentre con la Croazia si è giunti a un nuovo Trattato nel 1996, trattato che dà per pacifica la continuazione del regime a suo tempo accettato o concordato con la Jugoslavia. Il problema di fondo è che tutte le volte che si discute o si è discusso, sia per quanto riguarda il profilo delle garanzie dell'attuale minoranza italiana, sia per quanto riguarda la situazione che interessa la popolazione che ha lasciato la Venezia Giulia sulla possibilità di rientro e possibilità di riacquistare i beni, ci si è sempre trovati su un terreno su cui lo stesso Governo italiano ha avuto difficoltà a progredire. Si può ricordare il caso del dibattito per l'associazione della Slovenia all'Unione Europea che, nonostante la cosiddetta Dichiarazione Solana, non ha condotto a nessun vantaggio a favore dei profughi al fine di riacquistare le proprietà perdute.

In realtà l'Italia e le associazioni degli esuli si sono scontrati contro una determinazione ferrea che ha reso del tutto chiaro come sia o impossibile o estremamente difficile ottenere qualcosa da due sistemi politici che, nonostante i cambiamenti di schieramento ideologico, fanno quadrato sul proposito di avere un controllo pieno del territorio e delle sue risorse.

Nessun vantaggio apparente è derivato dalla legislazione di denazionalizzazione dei beni collettivizzati o confiscati nelle due nuove repubbliche. I benefici erano previsti solo per le popolazioni slave. Gli italiani originari dei territori ceduti venivano esclusi in quanto gli accordi a suo tempo stipulati fra Italia e Jugoslavia avrebbero già definitivamente regolato il regime dei beni.

In realtà, come messo in risalto dalla Commissione mista Ministero degli Affari esteri-Federazione delle associazioni degli esuli³ gli accordi preclusivi a una riconsiderazione della posizione dei soggetti italiani espropriati riguardavano solo gli optanti per la cittadinanza italiana restando fuori dalle intese pregresse svariate situazioni non disciplinate. L'Italia non ha tuttavia sfruttato la possibilità teorica di promuovere una revisione dei precedenti accordi.

Una più radicale posizione fu presa da un'altra Commissione di esperti istituita dalla Provincia di Trieste⁴. La relazione conclusiva ricordava come Slovenia e Croazia, dalla data di adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che prevede il divieto di discriminazione in base alla nazionalità (articolo 14) e al Protocollo addizionale n. 1, che prevede esplicitamente la garanzia del diritto di proprietà (articolo 1), dovevano conformarsi agli obblighi imposti da tali atti. Pertanto, le leggi slovene e croate di denazionalizzazione che hanno introdotto un regime discriminatorio in tema di proprietà nei confronti dei soggetti che hanno abbandonato i territori ceduti sarebbero state incompatibili con il regime voluto dall'articolo 14 della CEDU e dall'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1.

La Corte di Cassazione⁵ ha tuttavia respinto l'argomentazione legata alla violazione della CEDU e, successivamente, la stessa Corte di Strasburgo ha ritenuto irricevibile un ricorso fondato sull'argomento⁶.

7. La pendente questione degli indennizzi

Il Trattato si rivelò impraticabile quanto agli accordi riguardanti l'istituzione della Zona franca mista. Consolidò a favore della Jugoslavia la sovranità sulla vecchia Zona B. In seguito due nuovi Stati subentrarono col consenso implicito

³ Relazione del 19 agosto 2002.

⁴ Relazione dell'8 ottobre 2002.

⁵ S.U. civili., 25 marzo 2013, n. 8055.

⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-01-2015, ricorso n. 66080/14, Defilippi e altri c. Italia.

italiano alla precedente tramontata Repubblica socialista. L'ingresso di questi ultimi nell'Alleanza Atlantica e quindi nell'Unione Europea è avvenuto sulla base dei confini consolidati con Osimo. La posizione degli italiani esodati quale disciplina con la Jugoslavia si è mantenuta con i successori. L'Italia ha dato la prevalenza a esigenze di stabilità nei rapporti con l'area balcanica e non ha inteso chiedere revisioni. E ciò anche se è dimostrato in modo inconfutabile che vi erano situazioni personali non pregiudicate dai trattati bilaterali in tema d'indennizzi delle proprietà passate sotto controllo slavo.

È rimasta in sospeso una parte non marginale degli impegni scaturiti dall'accordo del 1983 esecutivo del trattato: il pagamento di quanto dovuto per l'apprensione delle proprietà private italiane nella Zona B. Nel 1983 veniva sottoscritto l'Accordo di Roma in forza del quale la Jugoslavia s'impegnava a versare all'Italia la somma di 110 milioni di dollari per l'indennizzo dei beni dell'ex Zona "B", quali indicati nell'art. 4 del Trattato di Osimo, "oggetto di misure di nazionalizzazione o di esproprio o di altri provvedimenti restrittivi da parte delle Autorità militari, civili o locali jugoslave" che, di conseguenza, sarebbero stati considerati come definitivamente acquisiti dalla Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia. L'articolo 3 dell'Accordo disponeva che "il pagamento verrà effettuato a partire dal 1° gennaio 1990 in 13 annualità eguali con un accreditamento su un conto intestato al Ministero del Tesoro presso la Banca d'Italia in Roma".

Solamente due rate, pari a circa 17 milioni di dollari, sono state pagate dalla Jugoslavia, prima della sua disintegrazione avvenuta nel 1991 quando Slovenia e Croazia dichiarano la propria indipendenza. La Slovenia, dichiarando di subentrare pro quota negli impegni assunti dall'ex Jugoslavia, ha poi versato, in varie rate, il 60 per cento della somma residua depositando l'importo di circa 56 milioni di dollari presso una banca del Lussemburgo: pagamento non accettato dal Governo italiano; la Croazia avrebbe dovuto provvedere a versare il rimanente 40 per cento, pari a circa 35 milioni di dollari, ma non ha mai pagato alcunché.

Rimanevano sullo sfondo problemi non marginali. L'Italia ha rinviato la conclusione della vicenda intendendo mantenere aperta, sotto la pressione dell'associazionismo, la questione della rinuncia alla Zona B. Rimaneva anche il fatto che la chiave di ripartizione del debito fra Stati successori della Jugoslavia non è stata concordata con l'Italia e, in assenza di accordo in tal senso, gli Stati successori, in base a un consolidato principio di diritto internazionale, rispondono oggi in solido dell'intera somma dovuta verso l'Italia. Per completezza si ricorda che ai sensi del "Former Yugoslavia Agreement on Succession Issues" firmato a Vienna il 30 giugno 2001, Annesso C, Financial Assets and Liabilities, articolo 8, paragrafo 2, "The financial liabilities of the SFRY under the Agreement concluded between SFRY and Italy on February 18, 1983 on the Final Settlement of Reciprocal Obligations shall be distributed to the successor states that are beneficiaries of

the Agreement”. Tale ripartizione non risulta ancora effettuata ai sensi del diritto internazionale vigente.

Slovenia e Croazia hanno manifestato il proposito di chiudere la partita e informalmente anche l'Italia sembrerebbe intenzionata a chiudere. Resta quindi aperta la questione dell'utilizzo delle somme dovute qualora incassate dallo Stato italiano.

8. Il significato dal Trattato

Conclusivamente, se si volesse tracciare una breve sintesi, Osimo si è comunque rivelato un insuccesso e non solo per la politica italiana. Sul fronte nazionale ha significato un'ulteriore cessione di sovranità: a differenza della perdita dei territori imposta col diktat del 1947 che non era negoziabile, la cessione della Zona B è avvenuta col consenso italiano. Sul fronte interno jugoslavo il Trattato non ha comportato alcun vantaggio per l'agonizzante regime socialista che sarebbe stato travolto dalle convulsioni interne affrettate dalla morte del dittatore, sfociate nella guerra civile che avrebbe condotto alla dissoluzione della Federazione. All'interno dalla vicina repubblica nessun vantaggio dalla pacificazione confinaria è derivato alla comunità italiana ridotta al rango di piccola minoranza oggetto di violenze assimilatrici non ridotte ma addirittura aumentate proprio negli anni dell'accordo sui confini. Del totale fallimento della compensazione economica della Zona franca che avrebbe dovuto soddisfare le aspettative triestine si è già detto. Resta da ricordare come l'Italia non abbia inteso definire con gli Stati successori della Jugoslavia la questione relativa all'incasso delle somme concordate a titolo di acquisizione delle proprietà degli esodati e, di riflesso, non abbia mai posto fine al ricalcolo degli indennizzi da attribuire agli italiani proprietari di beni nella vecchia Zona B.

SAŽETAK**OSIMSKI UGOVOR: TKO SE SJEĆA ODRICANJA DIJELA NACIONALNOG TERITORIIJA?**

Izlaganje koje je autor predstavio na konferenciji “Prije i poslije ugovora iz Osima: razmišljanja” u organizaciji udruge Jadranska koordinacijska, 6. travnja 2019. godine u Osimu (Ancona).

Ključne riječi: Osimski ugovor, samoodređenje naroda.

POVZETEK**OSIMSKA POGODBA: KDO SE SPOMINJA ODREKANJA DELA DRŽAVNEGA OZEM-LJA?**

Predstavitev avtorja na posvetu “Pred in po Osimski pogodbi: razmišljanja” v organizaciji Jadranskega koordinacijskega združenja, 6. aprila 2019 v Osimu (Ancona).

Ključne besede: Osimska pogodba, samoopredelitev naroda.